



# Loonmaatregel en arbeidsverhoudingen

DRS. L. FAASE

## Inleiding

Er is weinig reden om het nieuwe jaar al te optimistisch in te gaan. Weliswaar voorspelt de OESO ook voor Nederland een bescheiden herstel van de economie, op de werkloosheidscijfers zal dat nagevoeg geen effect hebben. En ook in 1981 zal voor iedere werkende of niet-werkende de minlijn gelden, zelfs voor de sociale minima. De heilige koe van de koopkrachthandhaving is gevallen op het offerblok van de rentabiliteit. Toch is traditioneel de jaarwisseling bij uitstek een gelegenheid om in de sfeer van goede voornemens de nabije toekomst niet al te somber te schetsen. Op die traditie wil ik hier geen uitzondering maken.

In de eerste plaats is 1981 het jaar van de verkiezingen. Wie zich afvraagt of het huidige kabinet nog wel een perspectief op structurele verbetering kan bieden, kan omzien naar een redelijk alternatief. En voor de minister-president, die onlangs ons stelsel van sociale zekerheid vergeleek met een vloerkleed waaraan de franje best gemist kan worden, is het tijdsbestek nu te kort geworden om het grondpatroon grondig te verknippen.

Maar ook ten aanzien van de ontwikkeling in de arbeidsverhoudingen kan men optimistisch gestemd zijn. De tendens tot decentralisering zet zich voort, zelfs in de pas aangepaste Loonwet. Te hopen valt dat deze decentralisering ten slotte ook tot democratisering zal leiden. Dat is een perspectief waaraan de afgelopen tien jaar, veelal met het nodige voorbehoud, is gewerkt, maar ook een perspectief dat zich niet heeft laten verdringen, domweg omdat alternatieven niet voorhanden zijn.

In bespiegelingen over de arbeidsverhoudingen in Nederland ligt zo rond de jaarwisseling het accent op de vraag wat na het mislukte centrale overleg de bonden er in de gedecentraliseerde onderhandelingen van terecht zullen brengen. Ook dat is een traditie van de laatste jaren, die echter door de eerste loonmaatregel is doorkruist. De overheid lijkt ditmaal het heft stevig in handen te hebben genomen en de sociale partners daarmee buiten spel te hebben gezet. Toch is dat meer schijn dan werkelijkheid. In de eerste plaats heeft de overheid bij monde

van de minister van Sociale Zaken ook in het verleden nooit nagelaten normsteltend op te treden. De geschiedenis van de arbeidsverhoudingen leert dat partijen zich nooit al te ver van dergelijke normen hebben verwijderd. Ook dit jaar is dat het geval geweest. Typerend is dan ook, dat een recent, wat persoonlijk getint conflict tussen Kok en Albeda in eerste instantie niet ging om de loonmaatregel als zodanig maar vooral heftig was omdat het FNV zich zo keurig had gehouden aan de eerder wenselijk geachte maximale loonsomstijging van 8%.

In de tweede plaats blijft de rol van de overheid beperkt omdat het overleg (zo men wil de onderhandelingen) op macroniveau nauwelijks nog van enig belang is. Weliswaar hecht men nog steeds waarde aan de najaarsschermmutselingen in de Stichting van de Arbeid, maar meer dan een eerste plaatsbepaling kan er niet in worden gezien. De standpunten worden geformuleerd en de onderhandelingspunten worden vastgesteld. Daarna kunnen de bonden ieder voor zich proberen in welke mate de verschillen overbrugbaar zijn. Tot centrale afspraken, anders dan in studieuze zin, komt men niet meer. De beleidsbepalende invloed van het macroniveau is daarmee sterk gereduceerd.

De vraag die nu gesteld kan worden is of de loonmaatregel preludeert op een nieuwe periode van geleide loonpolitiek, waarmee een krachtig herstel van het macroniveau in de arbeidsverhouding in het verschiet ligt. Ik hoop in het navolgende duidelijk te maken dat dit niet het geval is, maar eerst iets over de loonmaatregel.

## De loonmaatregel

Enigzins cynisch moet men achteraf constateren dat het afbreken van de centrale onderhandelingen in 1979 de minister van Sociale Zaken niet onwelgevallig zal zijn geweest. Het toenmalige laatste bod van de werkgevers (1% reële loonsverhoging tegenover de gevraagde 2%) lag aanzienlijk hoger dan wat uiteindelijk via de loonmaatregel is gerealiseerd. Niet ten onrechte vermeldt De Bruin 1) dan ook in dit blad dat door de krachtige

opstelling van de FNV de leden er knap op zijn achteruitgegaan. De f. 26 prijscompensatie per 1 juli kan ook nauwelijks anders worden geïnterpreteerd dan als een eerste stap naar reële loonsverlaging.

De mening: ieder centraal akkoord is beter dan geen akkoord, kan ik echter in z'n algemeenheid niet delen. Voor 1980 gold immers de bijzondere situatie dat de verslechtering van de economie pas duidelijk werd na de Haagse besprekingen en dat toen kennelijk over niet-relevante gegevens was onderhandeld. Het is zeker waar dat het kabinet desondanks ook tijdens de loonpauze nog een ruim bod heeft gedaan om uit de impasse te geraken, maar voor 1981 is dat beslist niet het geval geweest. Met parlementaire steun in de rug is Albeda gemachtigd de loonkostenstijging van 8% naar 5½% terug te brengen. Wat ter onderhandeling overbleef was de methode om die 2½% binnen te halen. Een herverdelingsprobleem waar weinig eer aan viel te behalen.

Wat nu het meest opvalt is dat gekozen is voor een loonmaatregel die de cao-onderhandelingen in principe vrij laat. De korting op de vakantie-uitkering en de prijscompensatie maakt het niet onmogelijk dat de bonden in de materiële sfeer nog in beperkte mate zaken kunnen doen. Te denken valt aan een geringe ophoging van het initieel, een vergroting van de ruimte voor herziening van de beloningssystemen en/of voor arbeidstijdverkortende maatregelen. Kijken we naar de tot nu toe afgesloten cao's dan laten deze globaal genomen geen tot een geringe vooruitgang zien in de vorm van een initiële loonsverhoging (0 — 0,25%); er is veelal een zekere ruimte gecreëerd voor herstructurering van de lonen (1 à 2%), en een verlaging van de VUT-gerechtigde leeftijd tot 62½ jaar of, zoals bij Hoogovens, tot 61½ jaar voor ploegwerkers. In een enkel geval is een extra vrije dag toegekend (wat 0,4% betekent). Wat opvalt is dat de materiële ruimte veelal gebruikt is om aan de financiële kant van de „kwaliteit van de arbeid” tegemoet te komen. Een primeur heeft AKZO met de invoering van 10 baaldagen voor rekening van de werknemer. Voor bedrijven met een wat krappe orderportefeuille biedt dit punt overigens ongekende perspectieven.

Het mag echter als bekend worden verondersteld dat de minister van Sociale Zaken ook voor 1981 weinig aan het toeval heeft overgelaten. De met kracht verdedigde mogelijkheid om ook in individuele cao's te kunnen ingrijpen betekent dat nog slechts met veel voorzichtigheid aan de marges kan worden gemorrelt. Die marges zijn echter in absolute zin niet aangegeven, en ook per bedrijf verschillend. Alleen al vanuit de structuur van de jongste loonmaatregel

1) T. de Bruin, Het overleg, *ESB*, 29 oktober 1980, blz. 1197.

zijn gedecentraliseerde loononderhandelingen derhalve een logische consequentie.

### Het systeem van arbeidsverhoudingen

Wanneer we uitgaan van een permanente potentiële conflictsituatie tussen werkgevers en werknemers, dan beoogt het systeem van arbeidsverhoudingen een zekere orde te creëren waaraan de arbeidsorganisatie een functionele behoefte heeft. In de arbeidsverhoudingen zijn partijen dus in principe uit op stabiliteit. (Ik ga hier niet in op de op zichzelf interessante redenering a contrario waaruit zou volgen dat partijen vanuit een stabiele evenwichtssituatie steeds uit zijn op het creëren van conflicten). Gegeven de constatering dat aan het systeem van arbeidsverhoudingen een principiële tegenstelling van belangen en waarden ten grondslag ligt, moet het systeem zelf gezien worden als een normstellend, regulerend systeem. Zo kunnen we een nader onderscheid maken tussen de verschillende regels die het systeem produceert, te weten:

- interne regels: procedures om tot normstelling te komen;
- externe regels: de normen zelf en de procedures die de toepassing van de normen in de verschillende situaties regelen 2).

Duidelijk mag zijn dat op macro-(nationaal)niveau de interne regels nog steeds braaf gevolgd worden, maar dat er al sinds jaar en dag geen belangrijke „output” meer is 3). Het recente actieve ingrijpen van de minister van Sociale Zaken betekend dan ook geen breuk met het verleden, maar een consequente uitvoering van de gedachte dat de overlegeconomie althans op dit niveau niet (meer) bestaat. De overheid neemt dan ook de taak van het systeem van arbeidsverhoudingen over, een ontwikkeling die in sterke mate is ingezet door het kabinet-Den Uyl, dat het (m.u.v. de z.g. Machtigingswet) toen nog zonder wettelijke maatregelen kon stellen. Ook in het PvdA-verkiezingsprogramma *Weerwerk* is aan ordening en sturing een hogere prioriteit gegeven dan aan vrije onderhandelingen die binnen de grenzen van „centraal ontwikkelingsplan” en begroting dienen te blijven 4). Het is echter een illusie te menen dat de overheid gedurende een lange periode wettelijke bevoegdheden kan gebruiken om de lonen te fixeren. Ook daarvoor is immers impliciete toestemming van de sociale partners een eerste vereiste 5). In die zin bevat de huidige situatie een paradox. De Nederlandse arbeidsverhoudingen zijn in de periode van de vrije loonvorming steeds meer verschoven naar het bedrijfs- of bedrijfsniveau (het meso- en microniveau).

De recente wijziging van artikel 10 van de Loonwet, ingegeven door de wens om ook op dit niveau te kunnen ingrijpen, is dan ook niet onlogisch. De paradox is nu

gelegen in het feit dat m.i. daardoor een nieuwe periode van geleide loonpolitiek verder naar de achtergrond is geschoven. Het verdwijnen van het macroniveau, gecombineerd met de nieuwe wet, maakt loonpauze's en generale maatregelen overbodig, zelfs enigszins ridicuul. Ik houd het erop dat Albeda's wens om gerichte maatregelen te kunnen nemen in deze zin positief moet worden beoordeeld, al was het alleen maar omdat de decentralisatietendens hiermee sterk wordt doorgezet.

Keren we terug naar het systeem van arbeidsverhoudingen, dan laat zich de vraag stellen welke de aard is van het conflict tussen werkgevers en werknemers. Het gaat daarbij om de definiëring van de conflictsituatie en de wijze waarop deze moet worden opgelost. Letten we vooral op de werkgevers dan gaat het in grote trekken om:

- knelpunten op de arbeidsmarkt;
- neerwaartse druk op de loonkosten en opwaartse druk op de rentabiliteit.

Letten we op de werknemers dan gaat het om:

- handhaving van de prijscompensatie;
- kwaliteit van de arbeid;
- de omvang van de werkgelegenheid;
- arbeidstijdverkortende maatregelen.

Het laatste punt wordt vooral in samenhang gezien met de twee eerder genoemde punten, terwijl de handhaving van de prijscompensatie niet meer als een reële mogelijkheid wordt gezien.

De hier aangegeven conflictpunten zijn vooral gedefinieerd in termen van een belangenconflict; een belangenconflict waarin de overheid partij is, met name omdat zij zich voor belangrijke beleidsectoren (werkgelegenheidsbeleid, trendbeleid, sociale zekerheid) afhankelijk weet van de uitkomsten van de marktsector. Uiteraard is daarbij de hoogte van de loonsomstijging van groot belang. Nu ook de *automatische* prijscompensatie wankelt, is, hoe paradoxaal dit ook klinkt, de onderhandelingsruimte voor beide sociale partners toegenomen. In de toekomst zal, naar ik veronderstel, daardoor steeds minder over individuele loonsverhoudingen worden onderhandeld en steeds meer over een per onderneming gedifferentieerde loonsomstijging. M.a.w., de noodzaak tot verdere decentralisatie behoeft niet alleen te worden verdedigd vanuit het „leiding-leden”-probleem van de vakbeweging, maar is puur noodzakelijk om de problemen op te lossen waar de arbeidsorganisaties voor staan. Zo zal in sommige ondernemingen meer geld moeten worden uitgetrokken om vakbekwaam personeel aan te trekken, terwijl in andere ondernemingen de „extra beloning voor vuil zwaar werk” meer accent zal moeten krijgen. In veel cao's is al ruimte gereserveerd voor herstructurering van het loonsysteem. Het zal interessant zijn om na te gaan of hierbij sprake zal zijn van herverdelende maatregelen en zo ja welke componenten

van de hierboven puntsgewijs aangegeven problematiek het zwaarste accent zullen krijgen.

De vakbeweging heeft zich gedurende lange tijd te veel alleen met de loonmarkt beziggehouden maar wordt nu door de problematiek op de arbeidsmarkt gedwongen zich met de *arbeidsorganisatie* c.q. de onderneming bezig te houden. Hiermee is ook de aard van het conflict veranderd in die zin dat het steeds minder gaat om de verdeling van de winst en steeds meer om vraagstukken van macht en zeggenschap. Wat dat betreft is de VAD een anachronisme. Althans voor zover een VAD-regeling gebaseerd zou zijn op de gedachte dat de werknemers recht hebben op een deel van de overwinst en de mogelijkheid uitgesloten blijft dat werknemers zeggenschap hebben in de investeringsbeslissingen van de werkgever. De problematiek rond de relatie tussen winst en werk is dan ook alleen op te lossen door de zeggenschapsverhoudingen fundamenteel te veranderen. M.a.w., het gaat in de arbeidsverhoudingen niet meer primair om belangenconflicten, maar steeds meer om waardeconflicten. Niet toevallig is er de laatste tien jaar sprake van een meer ideologische opstelling van de werkgevers en een strijdvaardiger houding tegenover de werknemers 6).

De vakbeweging staat hiermee intussen voor een moeilijk dilemma. Het inzicht dat de structuur van het arbeidsaanbod op de markt in sterke mate wordt bepaald door de vraag naar en de afstoot van arbeid maakt het noodzakelijk dat de vakbeweging haar greep op de arbeidsorganisatie versterkt. Dat moet betekenen een verdere decentralisering van het beleid. Een dergelijke decentralisatie zal, aldus Peper, stuiten op het verzet van de bezoldigde bestuurders, een verwachting die inderdaad geheel en al past in de traditie van de Nederlandse vakbeweging. De eerste decentralisatiegolf van macro- naar mesoniveau kon tamelijk probleemloos worden opgevangen. Voor de tweede decentralisatiegolf geldt dat (nog) niet. Toch lijken juist in dit laatste proces belangrijke winstpunten te liggen voor de Nederlandse vakbeweging.

### Decentralisatie en democratisering

Aan de versterking van de invloed van de vakbeweging op het niveau van de onderneming kan op verschillende wij-

2) J. T. Dunlop, *Industrial relations systems*, New York, 1958.

3) L. Faase, Verandering in het systeem van arbeidsverhoudingen, *ESB*, 15 december 1976, blz. 1236.

4) *Weerwerk*, ontwerpverkiezingsprogramma PvdA, juni 1980, blz. 17.

5) Bram Peper, *Machtsverhoudingen in en institutionele structuur van de Nederlandse arbeidsverhoudingen*, Rotterdam, 1980 (nog niet gepubliceerd).

6) Bram Peper, op. cit., blz. 31 en 33.

zen vorm worden gegeven. Allereerst kunnen de bonden d.m.v. de cao-onderhandelingen regulerend optreden. Het ligt dan voor de hand medezeggenschap te claimen m.b.t. die aspecten van het ondernemingsbeleid welke de werkgelegenheid rechtstreeks beïnvloeden. Dat zijn er overigens nogal wat.

In de tweede plaats kan worden gekozen voor een meer dynamische aanpak waarbij de bonden de bevoegdheden van de eigen leden in de onderneming trachten uit te breiden om zinvolle medezeggenschap mogelijk te maken. Ook hiertoe staan verschillende mogelijkheden open. Allereerst de versterking van het bedrijvenwerk: de uitbreiding van de activiteiten van de bedrijfsleden-groepen; daarnaast, of liever: in plaats hiervan, kan gekozen worden voor de uitbreiding van de bevoegdheden van de ondernemingsraad.

Wat de cao betreft: het gaat hier om een instrument waar de vakbeweging het meest mee vertrouwd is. De vakbond is immers in de eerste plaats een onderhandelingsmachine bediend door vrijgestelde bestuurders. Het lag dan ook voor de hand de werkgelegenheidsproblematiek via een apart contract te regelen. Maar als we ervan uitgaan dat voor iedere onderneming de knelpunten anders kunnen zijn, dan kan de apo niet veel méér zijn dan een raamovereenkomst die per bedrijf nadere invulling behoeft.

Het microniveau in de arbeidsverhoudingen moet daardoor aan betekenis winnen. Het bedrijvenwerk biedt daartoe een mogelijkheid die in de praktijk maar zelden of niet is benut. Een logisch gevolg van die opzet van het bedrijvenwerk had moeten zijn een versobering van de collectieve contracten tot raamcao's. Dat de bedrijfsledengroepen niet bewerktuigd zijn voor het voeren van specificerende onderhandelingen vindt zijn oorzaak in (alweer) het professioneel centralisme van de bonden enerzijds en de opmars en verzelfstandiging van de ondernemingsraad anderzijds. De bedrijfsledengroepen hebben het nooit gebracht tot de basisorganisatie van de bond in de onderneming, maar zijn een informatieve achterbanorganisatie gebleven. Daar komt bij dat het aantal bedrijfsledengroepen met name buiten de industriebondsector beperkt is gebleven. Het is daarom niet verwonderlijk dat op praktische gronden in de Bouwcao niet de bedrijfsledengroepen maar de ondernemingsraden werden aangewezen om de apo concreet te maken en in die zelfde lijn is ook de Industriebond FNV min of meer omgegaan voor de OR: „De ondernemingsraad en speciaal de fractie van de Industriebond FNV, zal meer nadrukkelijk een rol moeten gaan spelen bij het realiseren van vakbondsdoelstellingen” 7). Daarmee lijken FNV en CNV weer meer op één lijn te komen.

De keuze voor de ondernemingsraad is echter niet alleen op praktische gronden genomen. Peper 8) merkt terecht op dat de verzelfstandiging van de OR hier-

mee veel te maken heeft. De geschieden verantwoordelijkheid van de OR en ondernemingsleiding maakt de OR vooral tot een orgaan van belangenbehartiging voor de werknemers waarbij de relatie met de achterban kan worden gestructureerd via de bedrijfsledengroepen, die daardoor een nieuwe structurele inbedding krijgen. Ongetwijfeld zal ook de gebrekkige disciplinerende van de „gedemocrateerde” achterban een rol hebben gespeeld. De recente havenstakingen vormen een voorbeeld van dit nieuwe „leiding-leden”-probleem. De afstand tussen de bonden en hun leden blijkt nog steeds teleurstellend groot. Wat dat betreft vormt de OR een minder grote bedreiging voor de bond, omdat de bevoegdheden van de OR niet verder strekken dan de cao toelaat. Het primaat van de bureaucratische bondsmachinerie wordt dan ook niet losgelaten 9). Het valt echter te verwachten dat de nieuwe Wet op de arbeidsomstandigheden de positie van de OR verder zal verstevigen. Ook de invoering van deze wet daagt uit tot een nadere structurering van de werknemersactiviteiten in de onderneming. Wat de nieuwe Wet op de ondernemingsraden betreft: het lijkt erop dat de verzelfstandiging ook een sterke professionalisering van de activiteiten van de OR meebrengt. De OR moet zijn beslissingen immers zelfstandig nemen, structureert zelf de contacten met de deskundigen in het bedrijf. De dubbele loyaliteit, vanouds kenmerk van de OR is daarmee in de praktijk niet verdwenen. De nieuwe structuur daagt immers uit tot verantwoordelijke besluitvorming en dringt ad-hoc-overleg naar de achtergrond. Alleen al in het feit dat de overlegvergaderingen moeten worden voorbereid (door een agenda-commissie) draagt ertoe bij dat de OR steeds meer betrokken raakt op het beleid van de onderneming. Paradoxaal genoeg leidt de verzelfstandiging dus tot een grotere ingroei in en invloed op de onderneming 10). Dat brengt mij tot de conclusie dat de ondernemingsraad de kern en motor moet gaan vormen van het democratiseringsproces in de onderneming.

### Ten slotte

Het systeem van arbeidsverhoudingen heeft op het macroniveau zijn extern regulerende functie verloren. Voor de overheid betekent dit dat zij in belangrijke mate buiten het systeem van arbeidsverhoudingen moet opereren, terwijl zij toch sterk afhankelijk blijft van de uitkomsten van de onderhandelingen. Ook hierin vinden we een verklaring voor het feit dat de overheid naar wettelijke bevoegdheden grijpt en zich steeds nadrukkelijker met het arbeidsvoorwaardenbeleid bemoeit. Verwonderlijk is overigens dat om die reden niet meer werk wordt gemaakt van de intern regulerende functie van het sys-

teem. Pleidooien om het begrotingsbeleid nadrukkelijk te koppelen aan het arbeidsvoorwaardenbeleid hebben nog weinig resultaat opgeleverd. Of is men er inderdaad van overtuigd dat het centraal overleg niet interessant genoeg meer is voor procedurele bewerktuiging? Hoe het ook zij, verdere decentralisering van het arbeidsvoorwaardenbeleid betekent dat ook op het mesoniveau steeds meer ruimte moet worden gelaten voor de invulling van bedrijfseigen elementen. Voor het systeem van arbeidsverhoudingen houdt dat in dat ook op dit niveau interne regulering belangrijker wordt dan de externe regulerende functie. Zo ver is het echter nog niet, maar m.i. zal in de komende jaren het ondernemingsniveau steeds belangrijker worden. De overheid zal hierdoor gedwongen worden een eigen arbeidsvoorwaardenbeleid voor de kwartaire sector te ontwikkelen. Het trendbeleid past dan niet meer in de arbeidsverhoudingen.

Echter, m.b.t. het microniveau vraagt een groot aantal problemen nog om een oplossing. In de eerste plaats bestaat er weinig consensus over de vraag hoe de toekomstige structuur van de onderneming eruit zal moeten zien en in welke mate de werknemersinvloed moet toenemen. In de tweede plaats moet er meer duidelijkheid komen in de positie van de OR in de nu nog territoriale vakbondsstructuur. Bedrijfsledengroepen en ondernemingsraadfracties moeten organisatorisch worden ondergebracht in een structuur welke de basis vormt van de vakbondsorganisatie.

Uit het bovenstaande mag duidelijk zijn dat ik een zekere voorkeur heb voor de CNV-visie die in de arbeidsorganisatie het integratiekarakter bij uitstek ziet, met de ondernemingsraad als belangrijkste kern. Uit de Wet op de ondernemingsraden mag blijken dat het distantiemodel het nog steeds wint van het samenwerkingsmodel. In de praktijk van de ondernemingsraad is echter een tegengestelde tendens aanwezig, welke tot uitdrukking komt in een zekere professionalisering van de wijze waarop de bevoegdheden worden uitgeoefend. Genoeg reden om aan te nemen dat decentralisatie en democratisering elkaar ooit zullen vinden in een gedemocrateerde bedrijfsstructuur. Een optimistische toekomstvisie dus.

Leo Faase

7) *Verder kijken. Middellange termijnbeleid Industriebond FNV*, Amsterdam, maart 1980, blz. 22.

8) A. Peper, m.m.v. P. van der Reyden, De sociaal-politieke betekenis van de voorstellen van de industriebond FNV, *ESB*, 29 oktober 1980, blz. 1206.

9) *Verder kijken*, op. cit., blz. 3.

10) Zoals blijkt uit een beperkt, telefonisch onderzoekje. De nieuwe wet heeft het de ondernemingsleiding gemakkelijker gemaakt, met name omdat de meningsverschillen en discussies zich vooral in de OR en buiten de overlegvergadering afspeelden. Zie Leo Faase, *Works councils come of age, European Industrial Relations Review*, no. 82, november 1980, blz. 7.